



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.3.2012
COM(2012) 153 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union
européenne**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

La dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne

Introduction

La mondialisation de l'environnement économique fait de la mobilité de la main-d'œuvre, tant à l'intérieur de l'Union européenne (UE) qu'entre celle-ci et le reste du monde, une réalité et une nécessité qui gagnent en importance. La coordination en matière de sécurité sociale repose sur un système de règles visant à faciliter cette mobilité. L'UE dispose d'un système de règles de coordination des systèmes de sécurité sociale qui favorisent la mobilité au sein de l'Union européenne depuis plus de 50 ans¹. Ces règles ont récemment été étendues à l'Islande, au Liechtenstein, à la Norvège et à la Suisse².

Entre l'UE et le reste du monde, il existe deux façons de coordonner les systèmes de sécurité sociale. Il y a d'une part l'approche nationale: les États membres passent des conventions bilatérales avec certains pays tiers. Cette approche est disparate: des conventions manquent entre certains pays et les conventions conclues peuvent avoir des contenus différents suivant les pays.

D'autre part, l'UE est en train de développer une stratégie commune de coordination des systèmes de sécurité à appliquer à l'égard des pays tiers.

Dans ce contexte, la présente communication poursuit quatre objectifs:

- souligner que les migrants et les entreprises originaires de pays tiers, qui considèrent généralement l'UE comme une entité unique, doivent compter avec des systèmes de sécurité sociale différents qui créent des entraves lorsqu'il s'agit de s'établir dans l'UE, de se déplacer à l'intérieur de celle-ci et de la quitter;
- exposer les arguments en faveur de la promotion et du renforcement de la coopération entre les États membres pour qu'ils se donnent des moyens plus cohérents de coordonner, avec les pays tiers, les systèmes de sécurité sociale;
- expliquer en quoi les règles de l'UE font déjà sentir leurs effets à l'extérieur de l'Union et donner des informations claires sur le rapport juridique entre le droit de l'UE et les accords bilatéraux nationaux;

¹ Les règles actuelles sont énoncées dans le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et dans son règlement d'application (CE) n° 987/2009 (JO L 166 du 30.5.2004, p. 1 et JO L 284 du 30.10.2009, p. 1).

² L'accord sur l'Espace économique européen est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994 (mais n'est devenu applicable au Liechtenstein que le 1^{er} mai 1995), JO L 1 du 3.1.1994, p. 3. L'accord entre l'Union européenne et la Suisse est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, JO L 114 du 30.4.2002, p. 1.

- décrire les composantes actuelles de la stratégie commune de l'UE et faire des propositions en vue de développer cette stratégie.

1. ACCORDS BILATERAUX ENTRE DES ÉTATS MEMBRES ET DES PAYS TIERS

1.1. Portée des accords bilatéraux

Les droits en matière de sécurité sociale des personnes migrant vers l'UE ou au départ de celle-ci sont encore définis principalement par les réglementations nationales. Les États membres concluent avec des pays tiers des accords bilatéraux de sécurité sociale qui établissent des règles de coordination applicables aux personnes se déplaçant entre les deux pays. Les raisons sous-tendant la conclusion de ces accords sont diverses: les accords visent habituellement à protéger les citoyens travaillant dans d'autres États; toutefois, ils sont de plus en plus souvent considérés comme un moyen d'attirer des entreprises et de la main-d'œuvre de pays tiers. Les accords peuvent également servir à sceller l'amitié politique qui existe entre des pays. Certains États membres de l'UE sont également parties à des accords multilatéraux en matière de sécurité sociale; l'Espagne et le Portugal, par exemple, sont parties à la convention ibéro-américaine de sécurité sociale.

La plupart des accords conclus avec des pays tiers contiennent des dispositions relatives à la législation applicable, à l'égalité de traitement et aux pensions. Les dispositions en matière de pensions préservent les droits acquis par les migrants lorsqu'ils quittent le territoire national et autorisent le paiement de la pension sur le territoire de l'autre partie. Certains accords prévoient la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence. Les législations applicables comportent généralement des dispositions relatives au «détachement» des travailleurs. Celles-ci permettent aux travailleurs qui remplissent certaines conditions de continuer à relever de la législation de sécurité sociale du pays d'envoi et d'être exemptés du versement de cotisations de sécurité sociale dans le pays où ils travaillent. Le principe de l'égalité de traitement garantit que les travailleurs migrants sont traités de la même manière que les ressortissants du pays où ils travaillent.

Les États membres de l'UE négocient généralement leurs accords bilatéraux sans se soucier des autres États membres. Cette façon de faire favorise fortement l'hétérogénéité. Dans la pratique, les principaux partenaires commerciaux de l'UE peuvent très bien envisager de conclure des accords avec certains États membres tout en en laissant d'autres de côté. Il n'existe pas de mécanisme d'harmonisation des approches et aucun mécanisme ne permet aux États membres de l'UE de se réunir pour chercher une solution aux problèmes qu'ils rencontrent tous dans leurs relations avec un pays donné.

En outre, étant donné que les accords bilatéraux nationaux sont spécifiques aux pays signataires, les migrants et les entreprises originaires de pays tiers doivent s'accommoder non seulement de systèmes de sécurité sociale différents lorsque leurs activités sont déplacées d'un État membre à l'autre, mais aussi d'accords bilatéraux nationaux différents lorsqu'ils s'installent dans l'UE ou quittent celle-ci. Les accords bilatéraux ne régissent en aucun cas toutes les relations bilatérales possibles: un pays tiers peut très bien n'avoir aucune convention bilatérale avec certains États membres de l'UE. Cette absence d'accord peut faire perdre des droits acquis en matière de sécurité sociale aux personnes quittant l'UE ou venant s'y réinstaller. Ce problème peut concerner tant les migrants qui sont citoyens de l'UE que les migrants provenant de pays tiers. D'une manière générale, il existe un manque de transparence en ce qui concerne les droits des citoyens.

1.2. Incidence de la législation de l'UE sur les accords bilatéraux nationaux

L'arrêt Gottardo

Pas plus que n'importe quel autre instrument de droit d'un État membre, les accords bilatéraux nationaux n'échappent à la primauté du droit de l'Union européenne. Cela a été précisé dans le domaine de la sécurité sociale en 2002 lorsque la Cour de justice de l'Union européenne, se fondant sur l'article 39 CE (devenu article 45 TFUE), a dit pour droit que les États membres ne peuvent pas limiter l'application des conventions de sécurité sociale conclues avec des pays tiers à leurs seuls ressortissants et qu'ils doivent accorder aux ressortissants des autres États membres les mêmes avantages que ceux dont bénéficient leurs propres ressortissants en vertu desdites conventions³. Cet arrêt de la Cour dans l'affaire Gottardo a pour conséquence que les États membres de l'UE qui ont conclu avec des pays tiers des accords fondés sur la nationalité doivent adapter l'application de ceux-ci pour que les ressortissants des autres États membres puissent également bénéficier des dispositions de ces accords⁴.

Règlement (UE) n° 1231/2010

Les règles de coordination de l'UE en matière de sécurité sociale ont également des incidences sur la capacité des États membres d'appliquer les règles qu'ils ont fixées dans des accords bilatéraux. Les règles de l'UE, reprises dans les règlements (CE) n° 883/2004 et (CE) n° 987/2009 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, prévoient un système de coordination pour les personnes qui se déplacent à l'intérieur de l'UE. Elles ont été étendues en 2003 à tous les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE et se trouvant «dans une situation dont tous les éléments ne se cantonnent pas à l'intérieur d'un seul État membre». Le règlement en vigueur est le règlement (UE) n° 1231/2010⁵. Celui-ci fait office de «passerelle» permettant à toute personne qui réside légalement dans un pays de l'UE et qui se trouve dans une situation comportant un élément transfrontalier quelconque de bénéficier des règles de coordination de l'UE. Il régit des questions pratiques telles que l'octroi auxdites personnes du droit accordé aux citoyens de l'Union de bénéficier de tous les soins médicaux qui s'avèrent nécessaires au cours d'un séjour temporaire dans un autre État membre (un droit attesté par la carte européenne d'assurance maladie)⁶.

En vertu du règlement (UE) n° 1231/2010, la coordination des droits de sécurité sociale des ressortissants des pays tiers se trouvant dans une situation transfrontalière au sein de l'UE relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. En cas de conflit de lois, la réglementation de l'UE prime les dispositions nationales définies dans des accords bilatéraux conclus avec des pays tiers. Lorsque, par exemple, un ressortissant de pays tiers est envoyé dans un État membre de l'UE conformément aux dispositions d'un accord bilatéral conclu entre cet État et le pays tiers concerné et qu'il va ensuite travailler dans un autre État membre, le règlement (UE) n° 1231/2010 est applicable à cette seconde situation. En outre, lorsqu'un ressortissant de pays tiers travaille dans deux ou plusieurs États membres pour le compte d'un

³ Affaire C-55/00.

⁴ Recommandation P1 du 12 juin 2009 de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO C 106 du 24.4.2010, p. 47.

⁵ JO L 344 du 29.12.2010, p. 1. Le Royaume-Uni continue d'être lié par le règlement antérieur [(CE) n° 859/2003] et soumis à son application. Le Danemark n'est lié ni par le règlement (UE) n° 1231/2010 ni par le règlement (CE) n° 859/2003 et il n'est pas soumis à leur application. Les États membres de l'EEE et la Suisse n'appliquent pas ces règlements.

⁶ Article 19 du règlement (CE) n° 883/2004.

employeur établi en dehors de l'Union, les règles de l'UE relatives à la détermination de la législation applicable en matière de sécurité sociale s'appliquent⁷.

1.3. Difficultés et préoccupations pratiques communes

Les États membres sont tenus par le «principe de coopération loyale» énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE et doivent, en vertu de l'article 351 TFUE, prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer les incompatibilités existant entre les conventions qu'ils ont conclues avec des pays tiers et leurs obligations résultant de la législation de l'UE. En ce qui concerne l'incidence de l'arrêt Gottardo et du règlement (UE) n° 1231/2010 sur les accords bilatéraux, les États membres doivent s'assurer la coopération des pays tiers concernés pour que les obligations découlant du droit de l'UE puissent être respectées. Cela fait surgir un certain nombre de difficultés communes.

Conformément à la jurisprudence Gottardo, un accord bilatéral doit être appliqué dans le respect du principe de non-discrimination de l'UE. Il peut dès lors s'avérer nécessaire que les parties renégocient l'accord ou, plus simplement, qu'elles s'accordent sur l'insertion dans celui-ci d'une clause de non-discrimination. Dans la pratique, il se peut que les États membres doivent obtenir de pays tiers des informations sur la couverture sociale de ressortissants d'autres États membres. Cela engendre souvent des difficultés administratives et juridiques du fait qu'un problème fondamental subsiste: alors que l'État membre a l'obligation de se conformer à la législation de l'UE, le pays tiers n'est généralement pas tenu de coopérer sur ces questions.

Des difficultés similaires surgissent lorsqu'il s'agit de veiller à ce que des accords bilatéraux soient appliqués de manière compatible avec le règlement (UE) n° 1231/2010. Il est nécessaire d'expliquer aux pays tiers que, dans certaines circonstances, des accords bilatéraux ne peuvent pas être appliqués en raison de la primauté du droit de l'UE. Tous les États membres font face à ce problème, mais il n'existe actuellement aucun mécanisme commun permettant de le résoudre. Une solution simple consisterait à insérer dans tous les accords une clause disposant qu'en cas de conflit de lois, le droit de l'UE prime les termes de l'accord.

Les États membres partagent d'autres préoccupations substantielles, s'interrogeant notamment sur la manière de résister à la pression exercée pour qu'ils acceptent de longues périodes de détachement, qui permettent aux travailleurs en provenance du pays tiers concerné d'être dispensés de l'obligation de verser des cotisations de sécurité sociale dans l'État membre. Dans l'UE, la période durant laquelle un travailleur peut rester assuré dans l'État membre d'origine est limitée à deux ans⁸. De leur côté, les travailleurs de pays tiers détachés dans l'Union peuvent rester assurés dans leur pays d'origine durant des périodes beaucoup plus longues; cette dérogation à l'affiliation dans l'Union constitue souvent un point sensible lors de la conclusion d'accords bilatéraux modernes.

Enfin, la plupart des États membres jugent essentiel d'obtenir des données du pays tiers dans le contexte de la lutte contre la fraude. La réglementation de l'UE en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale contient des dispositions qui permettent à un État membre de demander à l'État membre dans lequel le bénéficiaire réside de vérifier des informations⁹. Cela permet aux institutions débitrices de s'assurer, par exemple, que le bénéficiaire d'une

⁷ Voir, par exemple, l'article 14, paragraphe 11, du règlement (CE) n° 987/2009 de la Commission.

⁸ Article 12 du règlement (CE) n° 883/2004.

⁹ Article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 987/2009.

pension est toujours en vie ou qu'une personne remplit toujours les conditions requises pour bénéficier d'une prestation d'invalidité. Peu d'accords bilatéraux prévoient ce type de mécanisme de vérification. Un grand nombre d'États membres accueilleraient favorablement la mise en place d'une stratégie efficace de lutte contre la fraude.

1.4. Renforcer la coopération avec les pays tiers dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale

- À la lumière des difficultés et préoccupations pratiques énoncées ci-avant, il est évident qu'une meilleure coopération entre les États membres et les pays tiers dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale offrirait des avantages à de nombreux égards. Si les États membres coopèrent et, le cas échéant, agissent de concert, ils renforceront leur position de négociation à l'égard des pays tiers et ils seront mieux placés pour résoudre des problèmes communs et veiller ensemble à ce que l'application des accords bilatéraux soit conforme au droit de l'UE. De manière générale, le renforcement de la coopération devrait amener les États membres de l'UE à mettre sur pied une stratégie globale plus cohérente.
- À cet égard, il est nécessaire que l'Union européenne se dote d'un mécanisme de renforcement de la coopération entre les États membres. Dans ce contexte, la Commission apportera son soutien à un groupe de travail chargé de faciliter cette coopération. Le groupe de travail — orienté vers les résultats — sera composé d'experts des États membres qui se réuniront sur une base annuelle. Ce groupe de travail permettra également à la Commission de partager des informations sur l'état d'avancement de la négociation d'accords entre l'UE et des pays tiers. Le nouveau mécanisme garantira en outre la complémentarité de l'approche bilatérale entre pays et de l'approche commune que l'Union développe dans le domaine de la coopération avec les pays tiers en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale.

2. ÉLABORATION D'UNE APPROCHE COMMUNE DE L'UE

2.1. Règlement (UE) n° 1231/2010

Le règlement (UE) n° 1231/2010 étend le champ d'application personnel des règlements de l'UE portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire d'un État membre et qui se trouvent «dans une situation dont tous les éléments ne se cantonnent pas à l'intérieur d'un seul État membre». Le règlement a, entre autres, pour effet de faire bénéficier les citoyens auxquels il s'applique du principe d'égalité de traitement établi à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004. Cela signifie que tout ressortissant d'un pays tiers se trouvant dans une situation dépassant le cadre d'un seul État et relevant du champ d'application du règlement (UE) n° 1231/2010, qui a droit à une pension de vieillesse en vertu de la législation d'un État membre de l'UE, sera traité de la même manière que les ressortissants de l'État membre débiteur en ce qui concerne le paiement de cette pension à l'extérieur de l'UE¹⁰.

La Commission juge nécessaire d'assurer effectivement le respect du principe d'égalité de traitement lorsqu'il s'agit de payer les pensions dans un pays tiers. C'est d'autant plus important que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à

¹⁰ Voir le considérant 13 du règlement (UE) n° 1231/2010.

une pension qui est fondé sur un emploi peut, dans certaines circonstances, être assimilé à un droit de propriété protégé par la convention européenne des droits de l'homme¹¹. À cette fin, la Commission fera appel à son réseau d'experts nationaux en sécurité sociale pour recueillir des informations sur la législation et les autres mesures existant à l'échelon national en ce qui concerne le paiement des pensions dans des pays tiers. Ces informations seront insérées dans les descriptifs de la sécurité sociale des différents États publiés sur le site web de la Commission et seront complétées au moyen des informations sur les accords bilatéraux conclus entre les États membres et des pays tiers, obtenues, elles aussi, par l'intermédiaire des experts nationaux en sécurité sociale.

2.2. Droits accordés par des instruments de l'UE en matière de migration

Les règles de l'UE en matière de migration ont imposé des normes auxquelles la législation nationale en matière de sécurité sociale doit satisfaire dans le cas de ressortissants de pays tiers résidant dans un État membre. C'est ainsi, par exemple, que, moyennant le respect de certaines conditions, les ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans un État membre de l'UE depuis cinq ans jouissent des mêmes droits que les ressortissants nationaux en ce qui concerne la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale telles qu'elles sont définies par le droit national¹². En outre, il existe trois directives de l'UE en matière de migration, à savoir la directive «permis unique»¹³, la directive «carte bleue»¹⁴ et une directive concernant les chercheurs de pays tiers¹⁵, qui garantissent aux ressortissants de pays tiers admis dans les États membres, sous réserve de certaines exceptions limitées, l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État dans lequel ils résident en ce qui concerne la sécurité sociale. Cette garantie porte également sur l'égalité de traitement en ce qui concerne le transfert de leurs pensions d'État dans un pays tiers et ne dépend pas de l'existence d'accords bilatéraux¹⁶. Les propositions de la Commission concernant de nouvelles directives de l'Union en matière de migration contiennent des dispositions similaires en matière d'égalité de traitement¹⁷.

2.3. Accords d'association et accords de stabilisation et d'association

En général, les accords d'association (y compris les accords de stabilisation et d'association conclus avec les pays des Balkans occidentaux) énoncent un certain nombre de principes de coordination des règles de sécurité sociale applicables aux travailleurs et aux membres de leur

¹¹ CEDH, affaire Klein contre Autriche (requête n° 57028/00), 3 mars 2011.

¹² Article 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23.1.2004, p. 44.

¹³ Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, JO L 343 du 23.12.2011, p. 1.

¹⁴ Directive 2009/50/CE du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JO L 155 du 18.6.2009, p. 17.

¹⁵ Directive 2005/71/CE du Conseil relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO L 289 du 12.10.2005, p. 15.

¹⁶ Ce droit est expressément accordé par l'article 14, paragraphe 1, point f), de la directive 2009/50/CE, mais il se déduit également des termes de l'article 12, point c), de la directive 2005/71/CE.

¹⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier, COM(2010) 379 final; proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe, COM(2010) 378 final.

famille qui se déplacent entre un État membre de l'UE et le pays associé. En outre, les conseils d'association institués par ces accords sont chargés d'adopter les modalités de mise en œuvre de ces principes.

En octobre 2010, le Conseil a fait un premier pas dans ce domaine en arrêtant la position à adopter par l'Union européenne au sein des conseils d'association institués par les accords conclus avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, Israël, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en ce qui concerne l'adoption, par ces conseils, de décisions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁸.

Ces décisions des conseils d'association devraient porter sur les droits énoncés ci-après pour ce qui concerne les travailleurs exerçant légalement une activité salariée: l'égalité de traitement avec les travailleurs de l'État hôte, l'exportation de la totalité du montant des pensions de vieillesse, de survivant et d'invalidité et des rentes pour accident de travail ou maladie professionnelle en dehors du territoire de l'État membre débiteur, ainsi que l'égalité de traitement pour ce qui concerne leurs membres de la famille résidents légaux. Ces droits devraient être réciproques, les travailleurs de l'UE devant bénéficier des mêmes droits tant dans les pays associés qu'à leur retour dans l'UE. Les déplacements à l'intérieur de l'UE ne devraient avoir aucune incidence sur la jouissance de ces droits. Ces décisions devraient également définir un cadre réciproque de coopération et des mécanismes de vérification concourant à la lutte contre la fraude. Les dispositions des accords bilatéraux conclus entre les pays associés et les différents États membres qui garantissent un traitement plus favorable aux ressortissants des pays associés ou des États membres continueront à s'appliquer (compte tenu, le cas échéant, de la jurisprudence Gottardo susmentionnée).

Une fois que les décisions des conseils d'association auront été adoptées, la stratégie commune de l'Union européenne en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale sera effectivement mise en œuvre et aura un effet direct sur l'ordre juridique interne des États. Par la suite, la Commission proposera des dispositions administratives pratiques de nature non législative visant à faciliter l'application de ces décisions des conseils d'association. Elle aidera les États membres à appliquer ces décisions en organisant des réunions annuelles pour discuter des modalités de coordination avec les pays associés et faciliter la coopération en général et en assurant un suivi approfondi de la manière dont les États membres appliqueront les décisions.

Il convient enfin, pour être complet sur la question des accords d'association de l'Union européenne et de la coordination des systèmes de sécurité sociale, de mentionner l'accord d'association avec la Turquie et, en particulier, le protocole additionnel annexé à cet accord en 1970¹⁹, lesquels prévoient, parmi les objectifs à atteindre graduellement, la libre circulation des travailleurs entre la Turquie et l'UE. Dans ce contexte, l'article 39 du protocole additionnel prévoit que le Conseil d'association arrête des dispositions de sécurité sociale pour les travailleurs turcs qui se déplacent à l'intérieur de l'UE. Cette disposition a été exécutée par la décision n° 3/80 du Conseil d'association²⁰. Bien que les mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette décision n'aient jamais été adoptées, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que le principe de l'égalité de traitement et la disposition de la

¹⁸ JO L 306 du 23.11.2010.

¹⁹ Protocole additionnel du 23.11.1970 annexé à l'accord créant une association entre la CEE et la Turquie, JO L 293 du 29.12.1972, p. 3.

²⁰ Décision n° 3/80 du Conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative à l'application des régimes de sécurité sociale des États membres des Communautés européennes aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille, JO C 110 du 25.4.1983, p. 60.

décision n° 3/80 rendant les pensions exportables sont directement applicables²¹. Par conséquent, en vertu de la jurisprudence de la Cour de justice, il existe déjà, dans les faits, une certaine ligne de conduite commune dans l'UE en matière de coordination de la sécurité sociale pour ce qui concerne les travailleurs turcs dans l'UE.

2.4. Se servir des accords d'association pour développer une stratégie commune dans l'UE

L'Union et ses États membres se sont engagés en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale non seulement à l'égard de la Turquie, mais aussi dans le cadre des accords conclus avec l'Albanie, le Monténégro et Saint-Marin. Cependant, la mise en œuvre de ces dispositions n'est pas encore réglée. La Commission estime que les obligations légales définies dans ces accords devraient être respectées, c'est pourquoi elle entend proposer un deuxième train de décisions du Conseil concernant la position à adopter par l'Union européenne au sein des conseils de stabilisation et d'association, des conseils d'association ou des conseils de coopération compétents, en ce qui concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'UE et de ces pays.

S'agissant plus particulièrement de la Turquie, la Commission estime qu'il convient de faire le nécessaire pour remplacer et mettre à jour la décision n° 3/80 du Conseil d'association²². Le récent arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-485/07, Akdas, rend cette actualisation d'autant plus nécessaire. La Commission élaborera sa nouvelle proposition visant à appliquer les dispositions de sécurité sociale de l'accord d'association en tenant compte, par exemple, du principe, énoncé dans le règlement (CE) n° 883/2004, selon lequel les «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» ne sont pas exportables.

En ce qui concerne la négociation de nouveaux accords d'association avec des pays tiers, la Commission s'efforcera de faire insérer une clause standard de coordination des systèmes de sécurité sociale fondée sur le principe de l'égalité de traitement, le principe selon lequel les pensions sont exportables et le principe de coopération administrative.

2.5. Nouveaux accords UE en matière de sécurité sociale

Afin de prendre en considération les besoins du marché du travail mondialisé, la Commission ouvrira, au sein de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, un débat sur la question de savoir s'il peut être nécessaire, dans certaines circonstances, que les États membres agissent de concert à l'égard d'un pays tiers donné dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale. Un nouveau type d'accords (les accords UE en matière de sécurité sociale) permettrait de répondre à cette nécessité. Ces accords permettraient d'appliquer une stratégie de coordination en matière de sécurité sociale qui serait plus souple que dans le cadre des accords d'association et ils pourraient également être conclus avec des pays tiers avec lesquels il n'existe aucun accord d'association ou de coopération. Un accord UE pourrait être conclu dès lors que le besoin s'en ferait sentir, par exemple lorsque l'application du règlement (UE) n° 1231/2010 ferait surgir des difficultés dans les relations avec un pays tiers donné ou pour résoudre des problèmes liés au double

²¹ Affaire C-262/96, Sürül; affaire C-485/07, Akdas; voir également les arrêts dans les affaires C-18/90, Kziber, et C-103/94, Krid, concernant la clause d'égalité de traitement dans les accords de coopération conclus avec les pays du Maghreb, aujourd'hui remplacés par des accords d'association.

²² La Commission va retirer son ancienne proposition visant à appliquer la décision n° 3/80 du Conseil d'association [COM (83) 13].

versement de cotisations sociales. Des clauses concernant spécifiquement un État membre et le pays tiers concerné pourraient être insérées dans ces accords dont l'application pourrait être optionnelle pour les États membres.

La Commission prévoit que de tels accords sur mesure seront conclus avec certains partenaires stratégiques de l'UE, en particulier les partenaires avec lesquels il existe d'importants mouvements de main-d'œuvre. La conclusion d'un accord avec les pays membres d'une organisation régionale visant l'intégration pourrait également être étudiée. Ces accords auraient pour objectif général de promouvoir une stratégie cohérente de l'UE à l'égard du pays tiers concerné.

2.6. Renforcer la position extérieure de l'UE en matière de sécurité sociale

Comme la stratégie Europe 2020 l'a souligné, il est essentiel que l'Union se tourne vers l'extérieur et participe aux discussions et actions clés portant sur des questions de réglementation, menées à l'échelon mondial. Alors que les États développent leur collaboration sur les questions de sécurité sociale qui débordent du cadre national, l'Union devrait jouer un rôle moteur dans ce contexte, compte tenu de sa longue expérience en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. Elle devrait notamment coopérer avec d'autres organisations internationales telles que l'Organisation internationale du travail (OIT). La Conférence internationale du travail de 2011 a appelé les États membres de l'OIT à envisager de conclure des accords pour garantir aux travailleurs migrants l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, ainsi que l'accès à des droits à prestations sociales, la préservation de ces droits et/ou leur transférabilité. Il est de plus en plus important de discuter de la coordination des systèmes de sécurité sociale et de protection sociale avec d'autres régions du monde. La Commission entend donc promouvoir la coopération avec d'autres organisations internationales et avec d'autres parties du monde dans le domaine de la coordination en matière de sécurité sociale.